

A ARGUIÇÃO DA “QUESTÃO DE ORDEM” COMO GARANTIA DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO

THE RAISING OF A “QUESTION OF ORDER” AS A GUARANTEE OF DUE LEGISLATIVE PROCESS

LA PLANTEAMIENTO DE LA “CUESTIÓN DE ORDEN” COMO GARANTÍA DEL DEBIDO PROCESO LEGISLATIVO

Armando Henrique Silva Semeão¹
Matheus Ribeiro de Oliveira Wolowski²

RESUMO: A Questão de Ordem constitui instrumento relevante no âmbito do processo legislativo brasileiro, sendo utilizada como mecanismo de controle interno destinado à preservação da regularidade procedimental. O presente trabalho analisa a arguição da Questão de Ordem enquanto garantia do devido processo legislativo, considerando sua previsão constitucional, seu disciplinamento nos regimentos internos das Casas Legislativas e sua relação com a legitimidade das normas produzidas. Parte-se da compreensão de que o devido processo legislativo não se limita à observância formal das etapas previstas na Constituição Federal, mas envolve o respeito às regras regimentais que organizam a atuação parlamentar. A pesquisa adota abordagem qualitativa, com base em revisão bibliográfica e análise documental, incluindo dispositivos constitucionais, regimentos internos e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Conclui-se que a utilização adequada da Questão de Ordem contribui para a correção de vícios procedimentais ainda no âmbito do Parlamento, reduzindo a judicialização do processo legislativo e fortalecendo a segurança jurídica e a legitimidade democrática das leis.

Palavras-chave: Questão de Ordem. Processo Legislativo. Devido Processo Legislativo. Segurança Jurídica.

ABSTRACT: The Question of Order is a relevant instrument within the Brazilian legislative process, functioning as an internal control mechanism aimed at preserving procedural regularity. This paper analyzes the raising of the Question of Order as a guarantee of due legislative process, considering its constitutional basis, its regulation in the internal rules of legislative bodies, and its relationship with the legitimacy of enacted norms. The study adopts a qualitative approach, based on bibliographic review and documentary analysis, including constitutional provisions, internal rules, and decisions of the Brazilian Supreme Federal Court. The findings indicate that the proper use of the Question of Order allows the correction of procedural flaws within the legislative arena itself, strengthening legal certainty and democratic legitimacy.

Keywords: Question of Order. Legislative Process. Due Legislative Process. Legal Certainty.

¹ Pós-graduando em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio).

² Doutor em Direito e professor na Universidade Estadual de Maringá (UEM).

RESUMEN: La Cuestión de Orden constituye un instrumento relevante en el ámbito del proceso legislativo brasileño, al actuar como un mecanismo de control interno orientado a la preservación de la regularidad procedimental. El presente trabajo analiza la formulación de la Cuestión de Orden como garantía del debido proceso legislativo, considerando su fundamento constitucional, su regulación en los reglamentos internos de las Casas Legislativas y su relación con la legitimidad de las normas producidas. El estudio parte de la comprensión de que el debido proceso legislativo no se limita al cumplimiento formal de las etapas previstas en la Constitución, sino que abarca también el respeto a las normas regimentales que organizan el funcionamiento interno del Parlamento. La investigación adopta un enfoque cualitativo, basado en la revisión bibliográfica y el análisis documental, incluyendo dispositivos constitucionales, reglamentos internos y jurisprudencia del Supremo Tribunal Federal. Se concluye que el uso adecuado de la Cuestión de Orden contribuye a la corrección de irregularidades procedimentales dentro del propio ámbito legislativo, fortaleciendo la seguridad jurídica, la legitimidad democrática de las leyes y el equilibrio entre los poderes del Estado.

Palabras clave: Cuestión de Orden. Proceso Legislativo. Debido Proceso Legislativo. Seguridad Jurídica.

1 INTRODUÇÃO

O processo legislativo constitui uma das funções centrais do Poder Legislativo e representa etapa indispensável para a formação das leis no Estado democrático de direito. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece um conjunto de regras e princípios destinados a assegurar que a produção normativa ocorra de forma regular, transparente e compatível com os valores constitucionais. Entre esses princípios, destaca-se o devido processo legislativo, entendido como a observância rigorosa das normas constitucionais e regimentais que disciplinam a elaboração das leis, conferindo legitimidade às normas produzidas (Silva, 2017).

Nesse contexto, os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal assumem papel relevante ao detalhar os procedimentos legislativos e disciplinar os instrumentos de controle interno das atividades parlamentares. Esses regimentos não possuem natureza meramente administrativa, mas integram o sistema constitucional de produção normativa, funcionando como complemento necessário às disposições constitucionais sobre o processo legislativo (Ferreira Filho, 2018). A observância das normas regimentais, portanto, constitui requisito essencial para a validade formal das leis.

Entre os instrumentos previstos nos regimentos internos, destaca-se a Questão de Ordem, utilizada para esclarecer dúvidas quanto à interpretação das normas regimentais, corrigir irregularidades procedimentais e assegurar o regular desenvolvimento dos trabalhos legislativos. A sua arguição permite que eventuais desvios do rito constitucional e regimental

sejam enfrentados ainda no âmbito do próprio Parlamento, preservando a legalidade do processo legislativo e evitando a consolidação de vícios formais (Moraes, 2023).

A doutrina constitucional contemporânea reconhece que o devido processo legislativo não se limita ao cumprimento das etapas formais previstas na Constituição, mas envolve também garantias procedimentais voltadas à transparência, à participação e à racionalidade da produção normativa. Nesse sentido, a Questão de Ordem atua como mecanismo de controle interno preventivo, contribuindo para a integridade do processo legislativo e para a legitimidade democrática das normas produzidas (Barroso, 2019).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) tem reafirmado a relevância do devido processo legislativo como pressuposto de validade das leis. Embora o controle jurisdicional do processo legislativo seja exercido de forma excepcional, o Tribunal reconhece que a inobservância de regras constitucionais e regimentais essenciais pode ensejar a invalidação de atos normativos, quando configurado vício formal relevante (Mendes; Branco, 2020). Nesse cenário, a utilização adequada da Questão de Ordem contribui para reduzir a judicialização do processo legislativo, ao permitir a correção de falhas procedimentais ainda no âmbito do Poder Legislativo.

Contudo, o que se verifica frequentemente durante discussões parlamentares é a utilização da questão de ordem não como um mecanismo de lisura processual, muito pelo contrário, mas sim como um meio de causar tumulto nos debates entre os congressistas, em especial entre aqueles de espectros políticos antagônicos, gerando atraso ou até mesmo a paralização de pautas.

A relevância acadêmica deste estudo reside justamente em fugir desta manobra questionável utilizada por alguns parlamentares e analisar a imprescindibilidade deste instituto para a garantia de um processo legislativo isento de vícios e que resultem em dispositivos legais contundentes e eficazes.

Diante desse contexto, o presente trabalho tem como objetivo analisar a arguição da Questão de Ordem como garantia do devido processo legislativo, destacando sua natureza jurídica, sua função no controle interno da atividade parlamentar e sua relevância para a segurança jurídica e a legitimidade das normas produzidas no ordenamento jurídico brasileiro.

2 METODOLOGIA

O presente trabalho caracteriza-se como uma pesquisa de natureza qualitativa, com abordagem bibliográfica e documental, adequada à análise de institutos jurídicos, normas constitucionais e regimentais, bem como de entendimentos doutrinários e jurisprudenciais relacionados ao processo legislativo e à arguição da Questão de Ordem. A opção por essa abordagem justifica-se pelo fato de o objeto de estudo demandar interpretação normativa, análise conceitual e reflexão teórica, não sendo passível de mensuração quantitativa.

A pesquisa bibliográfica constituiu etapa central do percurso metodológico, permitindo o levantamento, a seleção e a análise crítica de obras clássicas e contemporâneas do Direito Constitucional brasileiro. Foram utilizadas como principais referências obras de autores reconhecidos na temática do processo legislativo e do devido processo legislativo, tais como Silva (2017), Ferreira Filho (2018), Barroso (2019), Mendes e Branco (2020), Moraes (2023) e Streck (2018). Esses autores forneceram o arcabouço teórico necessário para compreender a natureza jurídica do processo legislativo, o papel das normas regimentais e a função institucional da Questão de Ordem.

A pesquisa documental envolveu a análise direta de textos normativos fundamentais para a compreensão do objeto de estudo. Nesse sentido, foram examinados dispositivos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 que tratam do processo legislativo, da organização dos Poderes e da separação de poderes, bem como os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos quais se encontra expressamente prevista a arguição da Questão de Ordem. A análise desses documentos permitiu identificar a finalidade procedimental do instituto, suas hipóteses de cabimento e sua inserção no sistema de controle interno da atividade parlamentar (Brasil, 2023).

Além disso, a metodologia incluiu a análise de decisões do STF relacionadas ao controle do processo legislativo e à observância do devido processo legislativo. A jurisprudência constitucional foi utilizada como fonte complementar, com o objetivo de compreender como o Poder Judiciário interpreta a relevância das normas regimentais e em que medida admite o controle jurisdicional de vícios formais decorrentes da inobservância do procedimento legislativo. Conforme destacam Mendes e Branco (2020), o STF adota postura de autocontenção em relação aos atos internos do Legislativo, mas reconhece a possibilidade de controle quando há violação de normas constitucionais e regimentais essenciais.

Os critérios de inclusão das fontes analisadas consideraram a pertinência temática, a relevância acadêmica dos autores, a consistência teórica das obras e a atualidade das publicações, priorizando-se trabalhos publicados a partir de 2015, sem prejuízo da utilização de obras clássicas

indispensáveis à compreensão do tema. Foram excluídos materiais sem fundamentação jurídica adequada, textos meramente opinativos e publicações que não apresentassem relação direta com o objeto da pesquisa.

O procedimento de análise dos dados consistiu em leitura exploratória, analítica e interpretativa das fontes selecionadas. Inicialmente, realizou-se leitura exploratória com o objetivo de identificar conceitos centrais, categorias jurídicas e abordagens teóricas relacionadas ao processo legislativo e à Questão de Ordem. Em seguida, procedeu-se à leitura analítica, buscando compreender os argumentos desenvolvidos pelos autores e identificar convergências e divergências doutrinárias acerca do devido processo legislativo e do controle interno da atividade parlamentar (Gil, 2019).

Posteriormente, os dados foram organizados de forma temática, agrupando-se os conteúdos relativos à conceituação do processo legislativo, à natureza jurídica das normas regimentais, à definição e função da Questão de Ordem e à atuação do Supremo Tribunal Federal no controle do processo legislativo. Essa sistematização permitiu estruturar a análise de maneira coerente, facilitando a articulação entre teoria, normas jurídicas e jurisprudência constitucional.

A abordagem metodológica adotada possibilitou uma análise crítica e fundamentada do objeto de estudo, respeitando os critérios de rigor científico exigidos para pesquisas na área do Direito. Ao articular fontes doutrinárias, normativas e jurisprudenciais, buscou-se oferecer uma compreensão ampla e consistente da Questão de Ordem como instrumento de garantia do devido processo legislativo, evidenciando sua relevância para a segurança jurídica, a legitimidade democrática das leis e o fortalecimento do Estado democrático de direito.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise doutrinária, normativa e jurisprudencial realizada ao longo deste estudo evidencia que a arguição da Questão de Ordem ocupa posição relevante no funcionamento do processo legislativo brasileiro, atuando como instrumento de controle interno destinado à preservação da regularidade procedimental. Os resultados obtidos indicam que a Questão de Ordem não se limita a um expediente formal ou acessório, mas integra o conjunto de garantias que asseguram a observância do devido processo legislativo, conforme delineado pela Constituição Federal e pelos regimentos internos das Casas Legislativas.

Do ponto de vista normativo, constatou-se que a Questão de Ordem encontra previsão expressa nos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sendo

utilizada para dirimir dúvidas quanto à interpretação das normas regimentais e para corrigir irregularidades verificadas durante a tramitação das proposições legislativas. Essa previsão normativa demonstra que o próprio ordenamento jurídico atribui ao Parlamento a responsabilidade primária pela condução regular de seus trabalhos, reforçando a autonomia institucional do Poder Legislativo (Brasil, 2023).

Os resultados também revelam que a Questão de Ordem desempenha função preventiva no controle do processo legislativo. Ao permitir a interrupção momentânea do procedimento para apreciação de questões procedimentais, o instituto possibilita a correção imediata de falhas que, se não sanadas, poderiam comprometer a validade formal das leis aprovadas. Essa característica preventiva é destacada pela doutrina constitucional, que reconhece a importância de mecanismos internos capazes de assegurar o respeito às regras previamente estabelecidas pelo próprio Parlamento (Ferreira Filho, 2018).

A análise teórica indica que o devido processo legislativo não pode ser compreendido de forma restrita, limitado apenas às etapas formais previstas na Constituição. Conforme aponta Silva (2017), o processo legislativo deve ser entendido como procedimento constitucionalmente estruturado, cuja observância envolve tanto normas constitucionais quanto regimentais. Nesse sentido, os resultados demonstram que a Questão de Ordem atua como meio de concretização dessa concepção ampliada do devido processo legislativo, assegurando coerência e racionalidade à produção normativa.

6

No campo jurisprudencial, verificou-se que o Supremo Tribunal Federal adota postura de cautela em relação ao controle dos atos internos do Poder Legislativo, em respeito ao princípio da separação dos poderes. Mendes e Branco (2020) destacam que a Corte reconhece a autonomia parlamentar na organização de seus trabalhos, evitando interferências indevidas no processo legislativo. Contudo, os resultados também demonstram que essa autocontenção não é absoluta, sendo admitido o controle jurisdicional quando configurada violação de normas constitucionais e regimentais essenciais.

Nesse cenário, a Questão de Ordem assume papel relevante ao permitir que o próprio Parlamento exerça controle sobre a regularidade do procedimento legislativo, reduzindo a necessidade de intervenção judicial. A utilização adequada desse instrumento contribui para evitar a judicialização excessiva do processo legislativo, fortalecendo a responsabilidade institucional do Legislativo na produção normativa e preservando o equilíbrio entre os poderes (Moraes, 2023).

Os resultados da análise também indicam que a efetividade da Questão de Ordem está diretamente relacionada à cultura institucional do Parlamento. Embora o instituto esteja formalmente previsto nos regimentos internos, sua aplicação prática depende do comprometimento dos parlamentares com a observância das normas procedimentais e com a preservação da legalidade. Conforme observa Barroso (2019), o respeito aos procedimentos legislativos constitui elemento essencial da legitimidade democrática, não podendo ser tratado como mera formalidade dispensável.

Outro aspecto relevante identificado diz respeito à função interpretativa da Questão de Ordem. Em muitos casos, sua arguição envolve a interpretação das normas regimentais pelo Presidente da Casa Legislativa, o que confere a esse ator papel significativo na condução dos trabalhos parlamentares. Essa função interpretativa exige decisões fundamentadas e coerentes, capazes de assegurar uniformidade na aplicação do regimento e evitar arbitrariedades, sob pena de comprometimento da confiança dos parlamentares e da sociedade no processo legislativo (Moraes, 2023).

A discussão dos resultados também evidencia que a Questão de Ordem contribui para a segurança jurídica do ordenamento. A observância rigorosa do devido processo legislativo assegura previsibilidade e estabilidade às normas jurídicas, fatores indispensáveis para a confiança social nas instituições democráticas. A inobservância das regras procedimentais pode gerar incertezas quanto à validade das leis, ampliando o risco de conflitos interpretativos e de questionamentos judiciais (Canotilho, 2020).

Dessa forma, os resultados analisados confirmam que a Questão de Ordem deve ser compreendida como instrumento essencial para a preservação do devido processo legislativo, atuando como mecanismo de controle interno, prevenção de vícios formais e fortalecimento da legitimidade democrática das normas produzidas. A adequada utilização desse instituto revela-se fundamental para o aprimoramento do funcionamento do Parlamento e para a consolidação do Estado democrático de direito.

5 CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo deste trabalho permitiu compreender que a arguição da Questão de Ordem constitui instrumento de elevada relevância no âmbito do processo legislativo brasileiro, atuando como garantia do devido processo legislativo e como mecanismo de controle interno da legalidade procedimental. A partir da articulação entre doutrina

constitucional, normas regimentais e jurisprudência da Suprema Corte, evidenciou-se que a Questão de Ordem não se configura como simples formalidade regimental, mas como elemento essencial para a legitimidade das normas produzidas pelo Parlamento.

Verificou-se que o devido processo legislativo deve ser compreendido em sentido amplo, abrangendo não apenas as etapas formais previstas na Constituição Federal, mas também o respeito às normas regimentais que organizam o funcionamento interno das Casas Legislativas. Nesse contexto, a observância dessas normas revela-se condição indispensável para a validade formal das leis, conforme apontam Silva (2017) e Ferreira Filho (2018). A inobservância do procedimento legislativo compromete a racionalidade da produção normativa e fragiliza a confiança social nas instituições democráticas.

O estudo demonstrou que a Questão de Ordem desempenha função preventiva no controle do processo legislativo, permitindo que irregularidades procedimentais sejam corrigidas ainda durante a tramitação das proposições legislativas. Essa atuação preventiva contribui para evitar a consolidação de vícios formais que poderiam ensejar questionamentos judiciais posteriores, fortalecendo a segurança jurídica e preservando a estabilidade do ordenamento jurídico. A possibilidade de correção interna dos procedimentos reforça a responsabilidade institucional do Poder Legislativo na condução de seus trabalhos.

8

A análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal evidenciou que, embora o controle jurisdicional do processo legislativo seja exercido de forma excepcional, a Corte reconhece a relevância da observância das normas constitucionais e regimentais essenciais. Quando essas normas são violadas, pode-se configurar vício formal apto a comprometer a validade das leis. Nesse cenário, a adequada utilização da Questão de Ordem contribui para reduzir a judicialização do processo legislativo, ao permitir que o próprio Parlamento exerça controle sobre a regularidade de seus atos, em consonância com o princípio da separação dos poderes (Mendes; Branco, 2020).

Outro aspecto relevante identificado refere-se à relação entre a efetividade da Questão de Ordem e a cultura institucional do Parlamento. Embora o instituto esteja formalmente previsto nos regimentos internos, sua eficácia depende do comprometimento dos parlamentares com a observância das regras procedimentais e com a preservação da legalidade. Conforme ressalta Barroso (2019), o respeito aos procedimentos legislativos constitui elemento essencial da legitimidade democrática, não podendo ser tratado como obstáculo ao debate político, mas como garantia de transparência e previsibilidade na produção normativa.

Além disso, constatou-se que a Questão de Ordem possui relevante dimensão interpretativa, especialmente quando envolve a aplicação das normas regimentais pelo Presidente da Casa Legislativa. Esse papel interpretativo exige decisões fundamentadas e coerentes, capazes de assegurar uniformidade na condução dos trabalhos parlamentares e evitar arbitrariedades. A atuação responsável nesse contexto contribui para o fortalecimento da credibilidade do Parlamento e para a confiança da sociedade no processo legislativo.

Diante do exposto, conclui-se que a arguição da Questão de Ordem constitui verdadeira garantia do devido processo legislativo, desempenhando papel central na preservação da legalidade, da segurança jurídica e da legitimidade democrática das leis. Reconhecer sua importância e promover sua utilização adequada são medidas fundamentais para o aprimoramento do funcionamento do Poder Legislativo e para a consolidação do Estado democrático de direito. O fortalecimento dos mecanismos internos de controle procedimental revela-se, portanto, caminho indispensável para a produção de normas legítimas, estáveis e compatíveis com os princípios constitucionais que regem o ordenamento jurídico brasileiro.

REFERÊNCIAS

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

9

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Presidência da República, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 jan. 2026.

BRASIL. *Regimento Interno da Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2023. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/legislacao/regimento_interno.asp. Acesso em: 2 jan. 2026.

BRASIL. *Regimento Interno do Senado Federal*. Brasília: Senado Federal, 2023. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/regimento-interno>. Acesso em: 4 jan. 2026.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 8. ed. Coimbra: Almedina, 2020.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 39. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

STRECK, Lenio Luiz. *Jurisdição constitucional e decisão jurídica*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Mandado de Segurança nº 32.033/DF*. Relator: Min. Celso de Mello. Julgado em 2013. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 5 jan. 2026.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. *Controle do processo legislativo e devido processo legislativo*. Jurisprudência sistematizada. Brasília: STF, 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 4 jan. 2026.